

OFICINA 7

O CNJ E O CNMP – REFLEXÕES APÓS QUATRO ANOS

Brasília, 8 de julho de 2010

COORDENADOR:
GILSON DIPP

Ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e
Corregedor do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)

DEBATEDORES:
Claudio Abramo
José Eduardo Sabo Paes
Miguel Ângelo Cançado
Juliano Basile

Gilson Dipp: Até a Constituição de 1967 e a Emenda de 1969, o Judiciário e o Ministério Público estavam em posição de fragilidade ante o Poder Executivo. Com a Assembleia Nacional Constituinte, todavia, essas e outras instituições procuraram ocupar seu espaço.

Consolidada essa autonomia, surgiram claramente aspectos que mostravam a desarmonia administrativa de tais instituições, seja um vazio de autoridade ante a indisciplina administrativa, seja um vazio de autoridade ante a indisciplina de magistrados e de membros do Ministério Público, como desvios éticos, corrupção, abuso de autoridade, além de anomalias na conduta operacional, que se configuraria, basicamente, na morosidade e na ineficiência.

Crítica-se muito o Judiciário pela morosidade e pela falta de eficácia de suas decisões. Lembro, contudo, que a máquina judiciária é composta também por aqueles atores que fazem parte dela, como o Ministério Público, os advogados, as defensorias públicas e todos aqueles que se responsabilizam pela eficácia do processo. Os Conselhos, por sua composição, que não transborda os limites de seus próprios componentes, trazem uma abertura muito grande em termos de fiscalização, de planejamento e de estratégia. Fizeram com que os juízes estivessem ao lado do Ministério Público, o Ministério Público ao lado dos advogados, os advogados ao lado dos representantes das duas Casas do Congresso Nacional, abrangendo os três ramos do Judiciário — federal, estadual e trabalhista.

Alguns preconizaram, à época, e continuam preconizando que a Justiça Militar também deveria ter assento no Conselho Nacional de Justiça. Reivindicação justa. À Justiça Militar não bastaria estar apenas integrada ao Poder Judiciário, e sim que seus componentes quisessem ser parte efetiva do Judiciário. Seria preciso que aqueles que viessem uniformizados, em suas forças armadas respectivas, se despissem da farda, que, até hoje, usam em salas de julgamento, para serem juízes e terem atividade jurisdicional.

Avançamos nos dois Conselhos degrau por degrau. Nós tivemos determinações em relação ao nepotismo, à obediência do teto salarial nas duas instituições ao teto constitucional. Tivemos uma interligação de órgãos que, até então, não se comunicavam. No Ministério Público, a autonomia e a independência de seus membros são de tal ordem que eles podem, em uma sessão de julgamento, se manifestar contra o parecer de seus colegas do órgão no mesmo processo. Essa autonomia precisa ser levada em conta no sentido de uma integração da instituição.

No Conselho Nacional de Justiça, duas linhas mestras sedimentaram a atuação, principalmente nos últimos dois anos. Uma é o Conselho tentar harmonizar justiça do trabalho, justiça federal, justiça militar da União, justiça militar estadual e justiça eleitoral em complexidade e peculiaridade de cada uma, pois, talvez, seja a justiça brasileira a mais complexa do mundo em termos de ramificação, além de todas elas estarem submetidas ao Supremo Tribunal Federal.

Mas duas disciplinas são preconizadas, principalmente no CNJ. Uma é a disciplina para a eficácia, que é o direito constitucional que todo cidadão tem à razoável duração do processo, expresso na Emenda Constitucional 45, bem como para a transparência do Judiciário brasileiro em termos de dados concretos. É a outra disciplina é a disciplina para a ética. Todo cidadão tem o direito de ser julgado por um juiz de reputação ilibada. Sem esses dois princípios, o direito à duração razoável do processo e o direito de o cidadão ser julgado por um juiz eticamente irrepreensível, não teremos o Judiciário eficaz. E isso serve também para o Ministério Público.

O Judiciário brasileiro ainda está preso a amarras, das quais tem de se libertar. Há uma carência absoluta de recursos humanos e materiais para o juiz de primeiro grau, onde tudo começa. E existe, em alguns tribunais de Estados pequenos e com orçamento limitado, um excesso de servidores e de nomeações para cargos de confiança em detrimento do concurso público. O CNJ e, em especial, a Corregedoria têm a função de fiscalizar o bom andamento de serventias extrajudiciais, cartórios de registro de imóveis, tabelionatos, registro civil e protestos. Constatamos, para pesar nosso, que a regra constitucional que determina o concurso público para uma função de Estado, uma função delegada ao particular, raramente é obedecida.

Cinco anos são quase nada para uma instituição. A confiança que o cidadão e os juízes depositam no Conselho Nacional de Justiça, a confiança que os juízes depositam no Conselho Nacional de Justiça dá-nos uma responsabilidade que está acima de nossas possibilidades e, inclusive, de nossa competência, mas demonstra a sede que o cidadão tem de se manifestar.

Isso é, efetivamente, algo republicano e democrático. O Conselho Nacional do Ministério Público está seguindo as mesmas pisadas do CNJ, realizando inspeções pontuais e identificando estatísticas. E o Judiciário brasileiro não é apenas a Justiça Federal e a Justiça do Trabalho, ambas muito bem aquinhoadas em termos de recursos financeiros, materiais e humanos. A justiça do país também é aquela justiça do Piauí, do Pará, do Amazonas. As inspeções que fazemos não se limitam às capitais, não se limitam a processos, mas também abrangem as licitações, os quadros de recursos humanos, as nomeações e o nepotismo.

Por fim, nós temos de ter sensibilidade, compreensão e discernimento, mas também a presteza e a autoridade de transformar o que vimos no Brasil, para que o jurisdicionado tenha uma justiça igualitária e equânime que possa fazer com que todos aqueles que aspiram a um Brasil melhor possam presenciar, ainda nesta nossa geração, o encontro deste país com seu grande futuro.

Cláudio Abramo: O indicador de confiança do Judiciário, segundo a última publicação da Fundação Getúlio Vargas relativa ao primeiro semestre de 2010, aponta que 92,3% das pessoas consideram o Judiciário brasileiro lento ou muito lento.

A independência que as instituições judiciais ganharam com a Constituição de 1988 não foi algo necessariamente bom. Independência não é essencialmente um negócio positivo, porque uma de suas consequências se verifica quando o membro não obedece a ninguém. É impossível que uma organização funcione assim.

Mas, no próprio judiciário, a independência excessiva dos juízes faz com que as mesmas ações sejam propostas sistematicamente e resistam ferozmente às decisões que convergentes para eles. Isso é uma das causas do congestionamento dos tribunais superiores, porque vão sempre aparecendo as mesmas questões, enquanto o juiz decide não sei o quê. E a justiça precisa funcionar para o cidadão, e não para os operadores do direito. Os operadores do direito são servidores, eles têm de servir ao público.

Mas o sistema valoriza a interposição de recursos pelos advogados para protelar uma decisão na justiça. Estimula a caça à renda por advogados. Quem não tem dinheiro para pagar advogado não consegue interpor recursos e vai para a cadeia. Muitos pobres foram condenados em primeira instância, mas aquele que pode pagar um advogado vai até o Supremo Tribunal Federal, como é o caso de empresas, de pessoas ricas e do Estado. Aliás, o Estado é o maior litigante na Corte. De acordo com cálculos recentes, cerca de 60% das ações que correm no Supremo têm o Estado como um dos litigantes. E existem autores que classificam a litigância do Estado nos tribunais superiores como de má-fé.

Mas apesar de ser um órgão de controle interno, o Conselho Nacional de Justiça tem tido um papel muito relevante na modernização do Judiciário brasileiro. Não apenas nos aspectos visíveis, como o nepotismo, mas na tentativa de uniformização dos procedimentos administrativos nos tribunais. Não se tem um acompanhamento harmônico em relação a esses processos,

pois eles mudam de denominação. O Conselho Nacional de Justiça impôs aos tribunais que se informatizassem no século XXI. E vários ainda não o são.

A Transparência Brasil tem o mapa da opacidade do Judiciário brasileiro. Metade dos tribunais de justiça ainda vivem no século XIX, sem informatização. A Meta 2 do Conselho Nacional de Justiça estabelece que os tribunais precisam identificar os processos anteriores a 2005. Mas porque os tribunais precisam identificar esses processos? Porque, é claro, eles estão em pilhas de papel, sem nenhuma espécie de organização.

Os relatórios do Conselho Nacional de Justiça mostram que os tribunais estão melhorando ano após ano. Os tribunais, cada vez mais, cada vez mais são obrigados a fornecer informações que antes não possuíam. Existem vários tribunais no Brasil, por exemplo, que publicam essas informações, como, por exemplo, quais juízes estão com determinados processos e há quanto tempo. Então, em uma apreciação superficial, eu diria que o Conselho Nacional de Justiça tem feito um excelente trabalho.

E o que dizer do Conselho Nacional do Ministério Público? Nada. Ele inexistente. Acho absurda essa independência do Ministério Público brasileiro, em que o promotor não obedece a ninguém. Ele não obedece administrativamente a ninguém. E não há organização de espécie alguma que funcione sem hierarquia. Alguém conhece algum indicador de desempenho do Ministério Público? Ninguém jamais viu, porque nada é medido.

Em 2009, o relatório do Conselho Nacional de Justiça foi emitido em outubro, creio, e, na mesma semana, saiu o relatório do Conselho Nacional do Ministério Público. O relatório do CNMP é constituído exatamente de doze páginas, das quais dez são dedicadas às razões porque o Ministério Público Federal e Estadual se recusaram a dar as informações solicitadas. Então, é um desastre a atuação do Conselho Nacional do Ministério Público, pelo menos nesse sentido. Inúmeros promotores foram denunciados ao CNMP por corrupção.

No que diz respeito à eficiência de sua atividade, o Ministério Público brasileiro não é vigiado nem por si mesmo. Então, durante muitos anos, o Judiciário brasileiro foi tachado como o mais opaco dos Poderes da República. Ele ainda é bastante opaco, mas nada que se compare ao Ministério Público. O Ministério Público é um buraco negro. É uma instituição muito renomada na Constituição de 1988, que prestou serviço consideráveis ao país, só que não viverá desses louros para sempre. Não é possível que uma instituição funcione com o grau de opacidade e com a indisponibilidade de se dar a entender e a conhecer.

José Eduardo Sabo Paes: Em nosso Estado, o Ministério Público ganhou contornos totalmente diferenciados, carregando um acúmulo de atribuições, algumas totalmente díspares. Ademais, de acordo com nossa configuração constitucional, o membro do Ministério Público é um agente político, em razão de uma série de garantias e prerrogativas que lhe foram dadas, situação que o distanciou do princípio republicano.

Todos os membros do Judiciário ou do Ministério Público devem ter como limite o bem comum e o interesse público, assim como devem se submeter a um controle externo.

Quanto à formação, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) tem 14 (quatorze) membros e o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), 15 (quinze). A participação da sociedade civil foi muito bem colocada, mas detém um limite numérico e uma forma de seleção e recrutamento pelos órgãos representativos da sociedade — em nosso caso, pela Câmara e pelo Senado. Até o momento, não foram escolhidos cidadãos que não tivessem formação jurídica.

O primeiro ponto é a questão da obediência ao princípio republicano. O segundo, o reconhecimento da autonomia dos dois Conselhos. Tal autonomia dos Conselhos é diferenciada também em relação ao poder regulamentar. Atualmente, a autonomia está sedimentada na presença desses Conselhos dentro do próprio Poder Judiciário como um todo. Podemos entender que o CNMP colabora na sedimentação do Ministério Público brasileiro, porque nossa realidade é de pequenos nichos. E, hoje, pelo menos de forma constitucional, não temos o Ministério Público brasileiro. O primeiro avanço do CNMP foi unir todos esses entes em sua própria formação, a qual não respeitou a envergadura e a grandeza dos Estados. Isso porque, dos 26 (vinte e seis) Estados brasileiros, temos apenas 3 (três) representantes no Conselho Nacional do Ministério Público, o que difere da União, que tem uma representação proporcionalmente maior.

Espera-se de um conselho ou de um poder regulamentar o fortalecimento da instituição quanto ao cumprimento de sua missão de integrar, desenvolver e trabalhar com ética, transparência e pluralismo, a fim de lhe atribuir credibilidade. Criados sem a mínima estrutura, esses órgãos completaram cinco anos, e, atualmente, o CNMP é o que tem estrutura maior para realização de suas atividades. Apenas no dia 16 de junho de 2010 é que houve, por parte do CNMP, a publicação de uma recomendação aos membros do Ministério Público brasileiro, no sentido de que se racionalizasse sua intervenção no Processo Civil, em razão dos interesses sociais, coletivos e individuais que são postos a exame do órgão, assim como em razão da justa expectativa da sociedade.

O Conselho Nacional do Ministério Público encerrou as inspeções nos Estados do Piauí e do Amazonas, identificando dezenas de irregularidades. Quanto à manifestação do Conselho Nacional no sentido de que os promotores e procuradores buscassem reduzir ou otimizar sua atuação no âmbito do processo civil, fez-se ausente a necessidade da intervenção desse órgão em casos de procedimentos especiais de demissão voluntária, habilitação de casamento, ações de divórcio e separação em que não houver cumulação de ações de interesse de menor ou incapaz e ação ordinária de partilha de bens.

No Ministério Público, a disparidade existe não só entre as unidades do próprio órgão, assim consideradas pelo CNMP, mas, sim, internamente, em razão da autonomia de seus membros.

Quanto à transparência democrática, não existe órgão com mais eleições do que no Ministério Público. Há eleições para promotores, procuradores, coordenadores, chefes, Conselho Superior, Procurador-Geral e Procurador Distrital. O Conselho Nacional do Ministério Público e o Conselho Nacional de Justiça detêm o poder regulamentar? São poderes regulamentares próprios? Autônomos? Até que ponto?

Alguns doutrinadores já enfocaram essas questões e o Supremo Tribunal Federal, também. O Ministro Ayres Britto tem um excelente voto a respeito. Por exemplo, o limite desses dois Conselhos para regulamentar o tempo de exercício de atividade jurídica são três anos. Mas o que está dentro dessa atividade jurídica? Estágio, capacitação por mestrado, por doutorado? Será que esses Conselhos têm esse poder de fazer essa regulamentação? É um exemplo, mas existem muitos outros.

Miguel Ângelo Cançado: Sempre se espera da advocacia e, sobretudo, da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), um papel questionador.

É inacreditável que o Judiciário tenha funcionado por tantos anos no Brasil sem que tivéssemos o Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Três expressões resumem bem a que veio o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, quais sejam, transparência, excessos e necessidade de repensar o Poder Judiciário. Acredito que, nesse tripé, está a história da pressão da advocacia brasileira no sentido de se implantar um organismo como o CNJ e o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil entende que o Ministério Público e o Conselho Nacional de Justiça estão cumprindo a vontade do legislador constituinte e derivado, por meio da Emenda Constitucional 45/2004.

Disse, recentemente, o Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil que o Conselho Federal de Justiça caiu nas graças do cidadão brasileiro. Antes da Constituição atual, o cidadão brasileiro tinha receio de bater às portas do Judiciário e sequer sabia como fazê-lo efetivamente. A Constituição ensinou o cidadão brasileiro a exercer a cidadania em sua plenitude e a buscar a defesa dos seus interesses. E, a partir desse momento, precisou-se repensar a estrutura de funcionamento do sistema de justiça, que ainda é uma quimera, infelizmente. Estamos no caminho de debelarmos a morosidade do Poder Judiciário, mas ainda é um sonho dizer que já alcançamos a efetividade na entrega da prestação jurisdicional.

Outrossim, o CNJ agiu efetivamente no caso da magistratura do Mato Grosso, do Maranhão e do Amazonas. Essa é a perspectiva do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil acerca do desempenho atual do papel do CNJ. O prazo de cinco anos é pouco tempo para a consolidação de uma cultura de funcionamento, identidade e vocação desse órgão. E, se me permitem os integrantes do Ministério Público, o CNMP ainda não foi capaz de fazer a leitura da vontade da sociedade e do legislador constituinte ao editar a Emenda Constitucional 45, a respeito de sua identidade e vocação. Felizmente, na atual composição, o CNMP vem tendo o CNJ como referência.

É verdade que o Ministério Público ganhou outra conotação, pois, até 1988, era apenas um órgão de palpite, mas vem cometendo excessos. E, exatamente nesse sentido, não há qualquer indicador de desempenho do Ministério Público no Brasil, tanto em relação à hierarquia quanto à efetividade e à segurança na prestação dos serviços.

O Poder Judiciário existe em função da vontade da Lei, a serviço do cidadão. E os advogados, os integrantes da magistratura e os membros do Ministério Público devem agir no âmbito de suas instituições. Os Códigos de Processo Penal e Civil estão sendo integralmente reformados para atender a essa vontade. A Emenda Constitucional 45 traz essas ideias, para trazer efetividade, celeridade, acesso e entrega da prestação jurisdicional.

Mas nenhuma dessas iniciativas me pareceu mais expressiva do que a criação do CNJ, que logrou receber a simpatia da sociedade brasileira em tão pouco tempo, porque vem cumprindo a vontade de mostrar a “caixa preta” do Judiciário. Espero que o CNMP consiga alcançar a identidade e a vocação para mostrar à sociedade o que faz o Ministério Público.

A imprensa também tem o papel fundamental de impulsionar, inclusive, as mudanças e a aplicação da vontade do legislador, seja pela Ordem dos Advogados, seja pelo Poder Judiciário ou pelo Ministério Público. Ela é a caixa de ressonância da sociedade. É por meio dela que ocorre a grande capilarização das informações. Essa é a leitura que faço sobre a criação e a importância desses dois órgãos chamados de Controle Externo do Poder Judiciário e do Ministério Público.

Juliano Basile: Hoje, vemos o controle pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), assim como vemos, de certa forma, um controle que a imprensa faz a respeito desses órgãos.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), desde sua criação, tomou uma atitude bastante louvável em relação à imprensa, por ser muito aberto a ela. Quando foi criado, tínhamos a expectativa de que seria um local de difícil cobertura, porque, ali, estariam sendo discutidos assuntos extremamente polêmicos, sensíveis ao Judiciário. Mas, logo após sua criação, houve um julgamento histórico, que tratava de nepotismo, indicando que o CNJ vinha mesmo para coibir abusos do Judiciário. A partir desse julgamento, conferimos a esse órgão atenção redobrada, diferentemente do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que, infelizmente, é um órgão que não tem acompanhamento ostensivo da imprensa. Ademais, o CNJ também informa os jornalistas, postura bastante louvável no sentido de abrir os problemas da Justiça para a imprensa.

Nós, jornalistas, também exercemos nosso controle. É uma tarefa que incomoda principalmente os juízes. Às vezes, percebo, na primeira e na segunda instâncias, juízes com muita desconfiança em relação aos jornalistas. Nos últimos anos, o Judiciário está aprendendo a dialogar com a imprensa. Ainda existe o juiz tradicional, que só fala nos autos, Mas começamos a perceber magistrados que sentem necessidade de explicar melhor suas decisões e, até mesmo, de entender o processo de funcionamento da imprensa. Noto que, mesmo com Presidentes de concepções distintas, o CNJ manteve a abertura à imprensa.

Então, a função da imprensa é colocar os problemas, para que as instituições possam tomar decisões a respeito de assuntos polêmicos. A esse respeito, cito trechos de um voto do Ministro Carlos Alberto Menezes Direito

que, apesar de não falar com a imprensa, compreendia a importância de seu papel: “A imprensa é a única instituição dotada de flexibilidade para publicar as mazelas do Executivo, as mazelas dos Poderes da República. Não existe lugar para sacrificar a liberdade de expressão no plano das instituições que regem a vida das sociedades democráticas. Quando se tem um conflito entre a liberdade e sua restrição, deve-se defender a liberdade. O preço do silêncio para a saúde institucional dos povos é muito mais alto do que o preço da livre circulação das ideias”.

Ficou uma lição não só para nós, jornalistas, mas, sim, para a sociedade como um todo.

Gilson Dipp: Todos nós, agentes políticos, somos servidores públicos e, por isso, nossa prestação de contas é à sociedade. Nossa atividade está condicionada ao interesse público, ao interesse social, ao cidadão e à consolidação do regime democrático. Sempre houve disputas entre as carreiras, porque competência é poder — e ninguém quer abrir mão do poder.

Quero louvar a Defensoria Pública, tão incipiente neste País. Quando fizemos os mutirões carcerários e as inspeções, constatamos que há Estados que, praticamente, não têm Defensoria Pública. Para aqueles que realmente necessitam, se não houver Defensoria Pública, não adianta estarem o Ministério Público e os juízes atuantes.

A maioria das varas da infância e da juventude não é dotada de psicólogo, de assistente social, de pedagogo. Isso é essencial para a assistência à infância e à juventude. Agora, o CNJ firmou um convênio com o Gabinete Institucional da Presidência da República e com a Secretaria Nacional sobre Drogas (SENAD), em que serão capacitadas 15.000 (quinze mil) pessoas entre operadores de Direito, juízes, servidores, colaboradores e voluntários.

Temos um Judiciário ainda desestruturado. Temos, também, um Ministério Público que não é atuante nesse aspecto. E a Defensoria Pública, que só agora está se institucionalizando, às vezes, tem dificuldade de atuar. O papel dos Conselhos corresponde a aproximar — e eu diria que o CNJ já é, de certa forma, o grande interlocutor da sociedade com o Judiciário. Antes do CNJ, o tribunal não dialogava com juiz de primeiro grau e, muito menos, com o cidadão. O Conselho Nacional do Ministério Público começou, sim, a atuar, apesar de ter demorado um pouco mais e ter sido menos estruturado. O CNJ e o CNMP sofreram várias exigências, ainda em sua juventude institucional, e estão, por conseguinte, em acelerado processo de amadurecimento.